

경제위기와 고용대책 보완 방향*

허재준**

I. 고용동향과 전망

2008년 12월에 이어 올해 1/4분기에도 전체 취업자수가 전년동기대비 감소했다. 2009년 1/4분기의 취업자수 감소는 월평균 14.7만 명에 달했다(표 1). 사라진 일자리의 대부분은 청년층, 자영업주, 임시·일용직에 집중되어 있다(표 2). 1/4분기에 15~29세의 청년층뿐만 아니라 30대 취업자 감소도 현저히 진행되었다. 그리하여 15~39세 연령층이 전년동기에 비해 37.0만 명 감소했다. 자영업주 감소는 20만에 육박했고, 임시·일용근로자는 전년동기대비 24.5만 명 감소했다. 자영업주 중에서도 특히 30대 여성 자영업주 고용이 크게 줄어들었다.

2008년 9월 리먼브러더스 파산보호신청을 계기로 전 세계에 엄습한 금융 위기의 한파 속에서도 우리나라 대기업들은 지난 1/4분기까지 커다란 고용조정 없이 위기를 타개해 왔다. 외환위기 당시 우리나라는 기업의 부채비율이 높았던 반면, 금번 위기 직전 한국 기업들은 더 이상 좋을 수 없을 만큼 수익성이 높았고 재무구조가 건실했기 때문이다.¹⁾ 그러나 내수와 수출 급감에 따른 경제성장률 급락으로 2/4분기부터는 일부 대기업에서도 고용조정이 불가피할 것으로 예상된다. 쌍용자동차의 예에서와 같이 강도 높은 자구 노력을 기울이지 않으면 시장의 신뢰를 얻을 수 없고 구조조정에 돌입하는 기업들이 2/4

* 이 글은 한국노동연구원과 한국경제학회가 공동 주최한 정책토론회 『글로벌 경제위기하의 고용정책』 (2009. 4. 30)에서 발표된 논문을 발췌·요약한 것이다.

** 한국노동연구원 노동시장사회정책연구본부장(hurjj@kli.re.kr).

1) 2008년도에 상호출자제한기업 집단에 속하는 대기업들의 평균 부채율은 98.2%에 불과했다(공정거래위원회, 2009). 이는 삼성전자, LG전자, 하이닉스, 현대자동차, 현대중공업, 삼성중공업, STX조선과 같은 한국의 대기업이 현재의 위기를 세계시장 점유율을 높이는 기회로 삼을 수 있게 된 한 배경이기도 하다.

<표 1> 주요 고용지표 추이

(단위: %, 천 명)

	2007					2008					2009
	연간	1/4	2/4	3/4	4/4	연간	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4
	5.1	4.5	5.3	4.9	5.7	2.2	5.5	4.3	3.1	-3.4	-4.3
경제활동인구	24,216	23,692	24,489	24,367	24,316	24,347	23,852	24,638	24,503	24,393	23,812
경험참가율	61.8	60.8	62.6	62.1	61.8	61.5	60.5	62.3	61.8	61.3	59.7
취업자	23,433	22,841	23,698	23,610	23,582	23,577	23,051	23,871	23,751	23,636	22,904
(증가율)	1.2	1.2	1.2	1.3	1.2	0.6	0.9	0.7	0.6	0.2	-0.6
(증감수)	282	264	289	296	278	145	209	173	141	54	-147
실업자수	783	851	791	756	734	769	801	767	752	757	908
실업률	3.2	3.6	3.2	3.1	3.0	3.2	3.4	3.1	3.1	3.1	3.8
고용률	59.8	58.6	60.6	60.2	60.0	59.5	58.5	60.4	59.9	59.4	57.4

주: 증가율 및 증감수는 전년동기대비임.

자료: 한국은행(2009b); 통계청, 「경제활동인구조사」, 각년도.

<표 2> 범주별 취업자수 증분

(단위: 천 명)

	2007	2008					2009
	평균	연평균	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4
청년층	-68	-119	-107	-87	-114	-166	-211
자영업주	-86	-79	-79	-66	-76	-96	-196
임시·일용직	3	-150	-123	-160	-139	-179	-245
상용직	416	387	435	448	348	316	318

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 각년도.

분기에는 좀 더 가시화될 것으로 전망된다. 그러나 외환위기와 같은 급격한 정리해고와 실적사태는 초래되지 않을 것으로 판단된다. 구조조정이 불가피한 일부 기업들을 중심으로 인력조정이 이루어지는 반면, 차별화된 능력을 가진 기업들은 건축상태로나마 정상적 경영을 해나갈 것으로 전망되기 때문이다.

II. 일자리 창출력을 제고하기 위한 조건과 고용대책 보완을 위한 접근법

일자리 창출이 원활하게 이루어지기 위해서는 여러 가지 조건들이 충족되어야 한다.

- ① 지속적인 경제성장을 가능하게 하는 안정적인 거시경제 환경, ② 기업의 진입과 창업

을 가로막는 규제 완화와 상품시장의 독과점 축소로 대표되는 경쟁환경, ③ 탄력적 임금·노동비용·근로시간 조정과 고용창출을 저해하지 않는 고용보호법규로 대표되는 노동시장 유연성, ④ 양질의 인적자본 공급과 축적을 보장하는 교육훈련시스템, ⑤ 효과적인 적극적 노동시장정책과 노동시장 기능의 효율성과 양립하는 사회안전망 체계 등이 그것이다.

4월에 세출 증액 기준으로 17.2조 원에 달하는 추경안이 확정되었고²⁾ 그 이전에도 이미 31.2조에 이르는 세출증액을 초래하는 예산안이 확정된 상태였다(표 3). 이는 시장에 강력한 부양신호를 보내고 위기관리 프로그램을 작동시키는 일련의 정책적 이니셔티브이다. 확정된 최종예산 중 청년인턴, 사회서비스 일자리, 희망근로프로젝트, 단기일자리 사업 등 직접적 일자리 창출과 관련된 예산만도 5조 2,214억 원, 수혜인원은 연인원 81.7만 명 연평균 51.9만 명에 달한다. 따라서 정부의 일자리 창출사업에 대해 효과성 제고 방안을 고려하지 않을 수 없다.

이처럼 기업의 일자리 창출이 극히 제약되는 ‘위기’ 상황에서 정부는 임시적 일자리를 공급하기도 하지만 위기관리대책 차원의 일자리 창출이 고용대책의 주요한 수단이 될 수는 없다. 일자리는 궁극적으로 기업이 만드는 것이기 때문이다. 따라서 성장잠재력을 제고하고, 노동시장 자체의 적응능력을 제고하며 신규 일자리 창출기회를 확대하기 위해서 경제환경 변화에 맞게 제도개선이 꾸준히 모색되어야 한다. 일자리 창출 잠재력, 삶의 질, 경제의 생산성을 제고하기 위해서는 현재의 위기적 환경이 제공한 단초로부터 출발해서 제도개선을 추진하는 것이 적절해 보인다. 일자리 나누기 과정에서 제기된 적절한 임금유연성 확보 필요성, 공공근로성 사업을 도입하지 않을 수 없게 만든 제도적 안전망의 사각지대 보완 등은 금번의 위기관리 대책 마련과정에서 두드러지게 나타난 문제이기도 하다.

정부는 정부예산이 투입되는 공공부문의 임금체계, 인사경영체계 개선을 도모함으로써 민간부문에 적절한 수범사례를 제공하고 전파할 수 있을 것이다. 사각지대 축소를 위해서는 제도 설계뿐만 아니라 꾸준한 정책전달체계 혁신을 통해 이루어질 영역이 많다. 이러한 점은 고용정책 나아가 사회정책 추진이 민간부문의 참여에 의해 뒷받침되어야 할 점이 많다는 사실을 시사한다. 위기의 진행과정에서 상당수의 기업들이 취업규칙 불이익변경이 가능하지 않고, 단기간에 인사관리, 보상체계 등의 문제를 한꺼번에 조율할 수 없어 대졸자 초임삭감에 의존하고 일시적 임금반납에 의존했다. 이들 기업이 일관성 있고 지속가능한 보상 및 인사관리 체계를 갖추는 것과 노사간의 신뢰를 증진할 수 있도록 보조하는 일은 앞으로 지속되어야 할 과제로 보인다. 다음 장에서는 일자리 창출, 사회안전망 확충과 제도사업 효율화, 노동시장의 제도개선이라는 세 가지 측면에서

2) 전체 추경규모는 28.4조 원이었으나 세수결손 보전 11.2조 원을 제외하면 세출증액은 17.2조 원이다.

<표 3> 최근의 재정확대 현황

	재정확대 내역	금액 (조 원)	연도별 소계 (조 원)
2008	2008년 추가경정예산안	4.6	
	2008년 유가환급금등 세제지원	4.4	9.0
2009	2009년 수정예산안을 통한 재정지출 확대	10.0	
	2009년 감세안	10.3	
	2009년 공기업 투자	1.0	
	2009년 추가감세	0.9	
	2009년 추가경정예산안	17.7	39.9

자료: 박승준(2009).

고용대책의 보완 방향을 살펴보기로 한다.

Ⅲ. 고용대책 보완 방향

1. 일자리 창출

올해의 경제전망과 노동시장 진단을 염두에 둘 때 단기적 그리고 장기적 일자리 창출 정책은 ① 녹색산업 활성화와 고용대책사업의 연계, ② 지자체의 일자리 창출정책 이니셔티브 촉진장치 도입, ③ 사회서비스업 업그레이드를 위한 평가기반 마련 등과 같은 방향에서 추진되어야 할 것이라고 판단된다.

가. 녹색산업 활성화와 고용대책사업의 연계

녹색창업붐 조성과 주거·근무환경의 그린화를 추진하는 것이다. 선진국의 환경규제에 발맞추고 녹색산업 분야에 대해 정부가 선도적 투자를 하며, 민간 기업가의 신규창업붐을 조성하기 위한 정책적 이니셔티브를 취할 필요가 있다. 생물학연료 활용기술, 자원재생기술 등을 가진 기업들이 기술을 상품화하는데 지원하고 창업을 지원하며, 기존 주택 및 건물의 노후관 교체, 에너지 효율(energy efficiency) 제고를 위한 리모델링 사업을 공공건물부터 선도적으로 착수해야 할 것이다. 경기의 불확실성이 증대하고 유가마저 하락한 상황에서 2009년에 민간부문이 에너지 효율성 제고를 위한 투자에 커다란 자발

성을 보이기 어렵다. 하지만 2~3년 후 세계적 경기회복 과정에서 에너지가격 상승은 불가피할 것이므로 공공부문이 에너지 효율성 제고를 선도하며 미래에 대비해야 할 것이다. 추경의 희망근로프로젝트로부터 인건비를 조달하고 지자체가 물적투자비를 결합시킨다면 지자체 수준에서도 녹색화 취지의 사업을 추진할 수 있으리라고 본다. 현재의 희망근로프로젝트 예산은 인건비와 사회보험료를 제외하면 기자재비에 할애할 재원이 거의 없다. 이러한 점을 고려해 지자체가 위와 같은 사업을 할 경우 기채(起債)의 용이성을 담보해 주는 일은 일자리 창출사업의 견지에서, 장기적 경제생산성 기여의 측면에서도 바람직하다고 판단된다.

나. 지자체의 일자리 창출정책 이니셔티브 촉진장치 도입

지자체의 일자리 창출 이니셔티브를 장려해야 할 것으로 보인다. 중앙정부는 지역단위의 노동시장 성과정보 공개를 통해 지방자치단체가 지역 실정에 따라 자율적으로 일자리 창출, 노사관계 발전, 인적자본 축적 등을 위해 경쟁하는 환경을 마련하는 것이 필요하다. 노동부가 서울 등 대도시들에 대해서는 수 개의 구를 묶고 인구가 적은 군은 인접 군들을 묶어서 전국을 80~100개 안팎의 자치단위로 구분하고 노동시장 성과지표와 일자리 생성소멸 현황 통계를 발표하는 것이 성과정보 공개의 한 예가 될 수 있다(허재준, 2009).³⁾ 실업률, 고용률 등 가구조사를 통해 얻을 수 있는 전통적 통계와 함께 사업체 조사를 통해 얻는 지역단위의 일자리 변동 통계, 고용·임금 통계를 산업·직업별로 공표하면 지자체나 선출직 단체장과 국회의원들이 이들 주요 노동시장 변수를 염두에 두고 경쟁하게 될 것이다(내적유인장치).⁴⁾ 지자체는 지역 내 일자리 창출성과 제고를 위해 지역의 다양한 이해관계자전문가들을 참여시켜 지역파트너십을 형성함으로써 참여적인 행정이 형성되고 일자리 창출을 중심으로 지역정책이 정립되는 기반을 제공할

3) 253개 기초지자체로 이루어진 현행 행정구역 단위는 구분해 볼 수 있는 지역노동시장의 수와는 다르며, 출퇴근시간으로만 우리나라 노동시장 단위를 계산하면 137개로 나눌 수 있다고 알려져 있다(안주엽·박진희, 2005). 그러나 산업 및 교육기관의 군집을 기준으로 하면 그보다 작은 단위의 지역 노동시장 설정도 가능하다고 판단된다. 현재 82개인 고용지원센터의 위치와 수는 이러한 지역노동시장의 견지에서 조정될 수 있을 것이다.

4) 프랑스의 일부 지자체에서는 해당 지역 내에서 업종별로 취업가능한 수, 현재 취업해 있는 사람수, 구직자수, 직업별 일자리수, 직업별 지원자격, 그 지원자격을 충족하는 지역 내 인력공급 규모, 그 중 외부지역으로 나간 사람의 수, 현재 그 기준을 충족시키고 해당 지역에 남아 있는 사람의 수에 대한 인력수급 테이블을 제공하고 있다. 이를 통해 지자체는 지역 내 인력공급 기반을 고려할 때 어느 산업을 유치해야 하는지를, 교육기관은 어떤 전공과 자격을 갖춘 사람을 배출하는 것이 취업가능성을 높이는지를, 구직자는 자신의 구직 가능성을 높이기 위해 어떤 자격을 갖추어야 하는가를 알 수 있도록 하고 있다.

수 있을 것이다.

그와 함께 중앙정부는 지자체의 투자·공장유치 노력에 대해 규제 부처가 한데 모여 성장 및 일자리 기여도를 평가하고, 윈스톱·일괄적으로 지원하는 시스템을 마련할 필요가 있다. 이를 통해 지자체 차원의 투자유치 노력과 일자리 창출노력을 경쟁시켜 일자리 정책의 지속가능성을 높여야 할 것이다. 중앙정부는 지역 내 일자리 창출을 촉진하기 위한 법적·제도적 정비와 함께 심사를 거쳐 고용보험의 고용안정·직능사업 지원금을 지원하고 우수 지자체에게는 국내외 자본 유치시 우선권과 상대적으로 큰 재량권을 인정해 주는 방식으로 지역의 자발적·자율적 노력을 지원하는 것이 바람직하다(외적 유인장치). 그와 더불어 조기 성과를 도출한 선도 지자체를 격려하는 프로그램을 운영하고, 지원을 희망하는 사·군·구에 대하여는 MOU 체결 등을 통해 재정 지원, 멘토링 서비스, 관계자 교육 및 워크숍 등을 지원할 수도 있을 것이다.

다. 사회서비스업 업그레이드를 위한 평가기반 마련

우리나라 사회서비스업 고용비중은 경제발전과정에 따른 소득증가라는 견지에서 볼 때 그 비중이 적절히 성장해 오지 못했다. 그리하여 우리나라의 사회서비스업 부문은 OECD국가 가운데에서도 그 비중이 낮다. 우리나라의 사회서비스업 고용은 국제비교 차원에서 뿐만 아니라 그간의 경제발전과정에서도 GDP 증가에 상응하게 고용비중이 증가하지 못했다(허재준 외, 2006). 이러한 사실은 사회서비스업 고용이 폭발적으로 증가할 가능성을 내포하는 점이기도 하다. 그 몇 가지 단초들을 거론해 보면 다음과 같다.

- OECD국가 중 가장 빠른 고령화 속도를 기록하여 고연령자들을 위한 정책수요, 서비스 전달체계상의 전문요원 수요가 급증하고 있다.
- 저출산 경향을 완화하기 위하여 양육 및 보육 지원수요가 꾸준히 증가하고 있다.
- 기업들의 생산기지가 세계적 규모로 광역화하는 환경 속에서 노동시장 유연화가 요구되고 있고 노동시장 유연화를 위해서는 재취업을 위한 사회안전망 투자가 요구되고 있으며 사회안전망의 실효성과 효율성을 증진하기 위한 전문요원 수요도 증가하고 있다.

이러한 수요들에 적극적·체계적인 대응전략이 마련되지 않는다면 일순간에 매우 비효율적인 형태로 사회서비스 고용이 증가할 가능성을 배제할 수 없다. 선진국의 경험에 비추어 볼 때 그러한 계기는 위기의 형태를 통해 찾아오는 경향도 있지만 매우 정치적인 형태로도 찾아온다. 공공부문이 사회서비스 분야 시장형성 환경을 정비하고 민간부문 시장 확대에 연결할 경우 사회정책 투자의 경제 전체에 대한 생산성 기여도 증진되고 양질의 일자리 창출에도 기여할 것이다. 이러한 사회서비스업의 현황과 효과성 제고 여

지를 평가하고 업그레이드 기반을 만드는 것은 단순히 위기관리 차원에서 뿐만이 아니라 장기적 견지에서도 고용정책의 중요한 과제로 보인다.

2. 사회안전망 확충과 제도사업 효율화

가. 비공식부문 고용을 줄이기 위한 사회보험료 감면

경제위기시에는 항상 저소득계층이 가장 먼저 어려움을 겪고, 경기회복의 혜택은 가장 늦게 받는다. 경제위기 상황에서 실직자 및 빈곤층이 최저생활을 유지할 수 있도록 이미 제도화되어 있는 지원책들을 한시적으로나마 확대하고, 장기적 견지에서 보완해야 할 사회안전망을 확충하는 계기이다.

현재 사회보험을 중심으로 한 1차 사회안전망과 국민기초생활보장제도라는 2차 사회안전망 간에는 광범위한 사각지대가 존재하고 있다. 비정규근로자의 사회보험 가입률은 2008년 8월 현재 국민연금 37.4%, 건강보험 40.2%, 고용보험 37.1%에 그치고, 상대빈곤율은 2008년에 전년대비 0.3%p 증가한 15.1%에 이르고 있으나, 기초생활보장제도 수급자는 전인구의 3.3%에 불과하다(이병희, 2009).

2008년 기준으로 우리나라 노사가 부담하는 사회보험료는 퇴직급여를 제외하더라도 임금의 17.07%에 달한다. 퇴직급여를 합하면 25.4%에 이른다(표 4). 사회보험은 의무적인 가입을 원칙으로 하지만, 행정력이 충분하지 못한 상황에서 높은 사회보험료 부담은 비공식부문 피용자 집단을 끊임없이 재생산하는 역할을 하고 있다.

사회보험의 사각지대에 놓인 근로자들은 실직 위험에 직면했을 때에도 단기적인 일자리와 단편적 직업훈련이 제공되는 데 그칠 수밖에 없다. 그리하여 적절한 보호와 효과적인 고용지원서비스로부터도 소외되는 경향이 있다. 사회보험료 감면을 통해 이들을 공식적인 사회안전망과 고용서비스에 참여시키고, 제반 사회적 위험에도 기본적인 안전망이 마련되어야 할 것이다. 사회보험료 감면은 민간기업의 노동비용을 인하하는 효과도 가짐으로써 일자리를 유지하고 창출하는 효과도 갖는다.⁵⁾ 정보통신기술 발달과 세계화와 같은 급격한 경제환경 변화는 적응능력과 창의력이 상대적으로 낮은 근로자군과 그렇지 않은 근로자군 사이의 소득격차를 확대하는 경향이 있다(Acemoglu, 2002). 그러므로 직업능력이 취약한 저임금근로자들에 대한 사회보험료 감면정책은 이러한 구조적 변환기에 유력한 재분배정책이 될 수 있다고 생각된다.

5) 이를 위한 재원은 주당 15시간 이상 일하는 근로자가 60만 원 이하의 임금을 받을 경우 사회보험료를 100% 감면하고, 60~80만 원 구간에는 50%를 감면할 경우 연간 1조 5천억 원의 재정이 소요된다(김혜원, 2008).

<표 4> 한국의 사회보험요율(2008년 기준)

(단위 : %)

	사업주	근로자	전 체
산재보험	0.7 ~ 28.8	-	1.95*
건강보험	2.16	2.16	4.32
국민연금	4.50	4.50	9.00
고용보험	0.65 ~ 1.25	0.45	1.40*
임금채권보장기금	0.04	-	0.04
노인장기요양보험	0.18	0.18	0.36
소 계	9.78*	7.29	17.07
퇴직급여	8.33	-	8.33
전 체	18.11*	7.29	25.40

주 : * 산재보험요율은 전업종 평균요율, 고용보험요율은 전사업체 평균요율을 적용하여 계산한 수치.

나. 저소득층 취업패키지 지원제도의 발전과 활용

노동부는 2009년 3월부터 ‘저소득층 취업패키지 지원’ 시범사업을 실시하고 있다. 저소득층 취업지원제도를 신설하여 고용보험 및 기초생활보장제도의 사각지대에 놓여 있는 근로빈곤층에게 체계적인 고용지원서비스를 제공함으로써 일을 통한 빈곤 탈출 및 예방을 하는 것이 그 취지이다.

고용보험과 국민기초생활보장제도의 사각지대에 놓여 있는 저소득층(최저생계비 150% 미만의 저소득 근로능력자, 시범사업에는 재산기준 미적용)을 대상으로 개인별 취업지원 계획에 따라 ‘진단경로 설정→의욕능력 증진→집중 취업알선’에 이르는 통합적인 취업지원 프로그램을 제공하고, 매월 정액의 구직수당을 지급하지는 않지만 취업한 경우 ‘취업성공수당’을 지급하는 것을 그 내용으로 하고 있다.

이 사업은 일자리 위기의 직접적인 영향을 받고 있으나 고용정책의 사각지대에 놓인 저소득층을 대상으로 활성화(activation)를 지원한다는 점, 집단상담·단기일자리 제공·직업훈련 등 개별적·분산적으로 제공되고 있는 고용서비스를 개인의 특성과 능력에 따라 통합적·체계적으로 제공된다는 점에서 발전 가능성이 높은 사업이다. 그러나 교사에 준하는 상담원 양성, 적절한 규모의 서비스 인력 확보가 뒷받침되지 않으면 단순한 프로그램 운영 예산지원만으로는 제대로 개화하기 힘든 사업이기도 하다.

구인개척·취업알선서비스는 민간 위탁이 이루어지지만 진입단계에서 심층 상담을

통해 사례관리를 담당하는 고용서비스 인력이 확충되지 않고 실시됨에 따라 고용지원센터의 업무 부담이 매우 과중되고 있다. 또한 당초 구상과는 달리 취업촉진수당이 지급되지 않음에 따라 참여 유인이 크게 저하되어 당초 목표집단으로 삼은 취약계층의 참여가 저조할 가능성이 높다는 문제를 안고 있다. 거기에 경제위기를 맞아 대규모로 도입되는 희망근로프로젝트는 ‘저소득층 취업패키지 지원’사업 참여자를 일정부분 흡수하는 효과를 지닐 것으로 보인다.

통합적인 패키지형 고용지원서비스를 제공하는 ‘저소득층 취업패키지 지원’이 실효성을 거두기 위해서는 프로그램 참여자가 참여기간 동안 생계 부담을 덜 수 있도록 취업촉진수당을 제공할 필요가 있다. 그와 함께 희망근로프로젝트 등 정부의 일자리 창출사업에 참여했던 사람들을 프로파일링하여 ‘저소득층 취업패키지 지원’사업으로 사후관리를 하여 노동시장에 통합시키는 방안을 준비해야 할 것이다. 그리고 일자리 위기에 대응하여 급증하는 업무에 대응하고 구직자 특성에 맞는 고용지원서비스를 제공하기 위해서는 직업상담원의 신규 충원이 상당폭으로 이루어져야 할 것으로 보인다. 고용지원서비스의 민간 위탁이 확대되더라도, 서비스 진입단계에서 진단·평가와 사례관리에 대한 공공직업안정기관의 역할은 실업자를 활성화하는 데 핵심적인 인프라이기 때문이다.

다. 사업구조조정 차원의 자영업자 문제 접근

자영업자 고용보험 임의가입제도는 실업가능성이 높은 자영업자만이 가입하는 역선택(adverse selection) 문제와 실업급여를 받기 위해 구직기간을 연장하는 도덕적 해이(moral hazard) 문제와 부정수급 문제에 심각하게 노출될 수밖에 없다. 이를 방지하며 제도를 설계하려는 정부의 노력은 매우 제한적인 범위의 가입효과와 보호효과를 가질 수밖에 없을 것이다.

따라서 자영업자 고용보험제도를 도입하든 도입하지 않든 자영업부문 구조조정을 촉진하고 자영업자 문제를 해결하기 위해서는 경쟁력을 가진 자영업이 번창하고, 적정규모로 성장할 수 있도록 지역단위의 장인인증제도, 체인화를 통한 품질향상, 공동 R&D를 통한 명품개발, 홈페이지 공동관리 등을 일정기간 보조하는 형태로 추진해야 할 것이다. 형식적으로는 중기청이 주관부서인 것으로 보이지만 이 역시 지자체와의 밀접한 공조를 통해서만 성공적 정책기반이 마련될 것이다.

라. 청년층 인적자본축적 프로그램의 효율화 작업

경제불황기에는 취업기회가 줄어들고 취업시 얻을 수 있는 소득수준도 줄어들기 때문

에 교육투자의 기회비용이 낮아진다. 그리하여 청년층들 스스로 학교나 기타 교육훈련 기관에 더 오래 남으려는 유인이 존재한다. 따라서 학교에 오래 머무르는 청년층의 인적자본을 향상시키는 기회를 제공해야 한다. 금번 추경에서도 여러 가지 정책프로그램들이 도입되었다. 대학 졸업생 중 미취업자를 대상으로 하는 학업지속(Stay-in-School) 프로그램, 부서관 모집인원수의 확충, 대학 졸업자를 보조교사로 활용하여 거점학교, 지역 아동센터에 배치하여 저소득층 자녀대상 교육서비스를 제공하도록 하는 것 등이 그것이다.

정부의 인턴프로그램에는 정부인턴, 헌법기관인턴, 지방행정인턴, 지방교육청인턴, 중앙부처 자체인턴, 공공기관인턴, 해외인턴, 중소기업인턴 등 다양한 프로그램이 존재한다. 민간과 공공, 공공부문 내에서도 공기업과 정부기관 등 어떠한 인턴프로그램 참가자가 소기의 인적자본 축적효과를 얻었는지를 판단할 수 있는 근거를 갖는 것은 향후의 고용대책에도 매우 중요한 의미를 갖는다. 청년층 문제는 경제위기시기가 아니더라도 상존하는 문제였고 앞으로도 그러리라고 생각되기 때문이다. 반면 단기적 청년층 대책으로 인턴제만큼 애용되는 메뉴도 없기 때문이다. 금년에 각종 인턴프로그램 참여자를 조사해 됨으로써 예컨대 프로그램 종료 1년 후의 추적조사와 결합하여 인턴프로그램의 인적자본 평가를 할 수 있도록 평가의 기초를 만들어 두어야 할 것이다.

성과가 기대되는 학자에 대한 R&D 지원을 통해 대학원 졸업자 중 미취업자를 대상으로 ORT(On-the-Research Training) 과정을 운영할 수 있도록 보조하는 프로그램[Stay in School]은 교과부의 평상적 R&D지원책을 통해서도 추구해 볼 수 있는 대책이다. 또한 중견기업에 신규 채용된 핵심 기술인력의 해외연수를 지원하여 중소기업의 R&D인력 채용여력을 확대하고 성장 엔진을 강화한다든가, 정부지원 산학협력 기술개발과제 수행에서 ORT(On-the-Research Training)의 선순환 구조를 강화하는 방식을 통해 ORT 기회를 확대하는 것도 청년층의 인적자본 향상에 좋은 기회를 제공할 것이다(School to Firm).

청년층의 장기적 인적자본 축적효과를 극대화시킬 수 있는 유학기회를 확대할 수도 있다. 글로벌리더 10만 양성 프로그램의 일부 재원과 추가재원을 마련하여 신재생에너지, 생명공학, IT분야에 국비유학생을 1,000명 규모에서 선발하여 최장 3년간 지원함으로써 고급 인적자본 축적을 촉진하는데 기여할 수 있을 것이다(School to Abroad).⁶⁾

6) 현재 국비유학생 프로그램은 연간 40명을 선발하여 2~3년간 31,000불의 장학금을 지급하고 있다.

3. 노동시장의 제도 개선

가. 공공부문을 통한 노동시장의 제도 개선 선도

외환위기가 한국기업과 한국경제의 위기대응 능력을 제고하는 기회가 되었듯이, 위기를 체질 개선의 기회로 삼고자 하는 노력이 필요하다. 근로자간 격차 확대가 대기업과 공공부문 정규직 과보호에 기인하는 측면이 크다고 지적되는 만큼 과보호와 보호사각지대와 일자리 창출능력을 조화시키기 위한 노력이 필요하다. 공공부문에서는 호봉제를 근간으로 하는 공공부문의 보상체계를 개혁하고 그와 함께 인사·평가·경영체계를 혁신하여 신규 취업자의 일자리 기회가 늘어날 수 있도록 공공부문을 개혁하고 노동시장 선진화를 선도하게 해야 할 것이다. 경영자의 인사권·경영권을 제약하는 단체협약을 갱신하는 것은 이를 위한 구체적인 출발점이 될 수 있다.

나. 최저임금과 근로장려세의 연계 및 조화

현행의 노동법 임금체계 아래에서 최저임금은 최저생계비 이상의 기능을 수행한다. 따라서 최저임금의 산입범위를 현실화하고 지자체 단위에서 최저임금 수준을 결정할 수 있는 여지를 열어두는 것도 필요해 보인다. 법에서는 최저임금의 최소 수준만을 규정하고, 그 이상의 수준에 관해서는 지자체가 정할 수 있도록 하는 것이 구체적인 방안이 될 것이다. 근로하면서도 빈곤한 계층에 대한 유인이 적다는 판단이 든다면 근로장려세제(EITC)의 근로유인을 확대하는 방식으로 접근할 수 있을 것이다.

다. 인적자본산업 활성화 기반 마련

파견근로자 범위를 제약하고 기간제 근로자 사용기간을 제한하는 법은 파견근로의 남용 우려와 기간제 근로자 사용 남용 우려에 기인한 것이지만 제한 자체에 본래의 목적이 있는 것이 아니다. 따라서 보안경비업계의 ‘에스원’에 상응하는 인적자본기업이 등장할 수 있는 제도적 기반이 마련되어야 할 것이다. 파견근로자 근로조건에 대한 엄격한 감독 등을 통해 파견근로에 대한 부정적 인식을 불식시키고, 파견사유 제한을 네거티브 시스템으로 전환하는 것은 이러한 노력의 일환이 될 것이다. 남용의 우려가 있는 기간에는 파견업체의 자본금 제한 등을 두어 단계적으로 실시하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 그와 함께 개별화되어 있는 취업알선·상담·정보제공·취업준비·근로자 공급·파견·용역과 관련된 규제들을 통일적 법률로 정비하여 인적자본사업 확대를 위한 기반을 마련해

야 할 것이다.

인적자본산업 육성을 위해서는 저소득층 취업패키지 지원사업의 각 모듈을 민간기관에 위탁하며 공공부문과 경쟁을 유도하여 기존의 공공고용서비스 기관이 담당했던 기능의 민간시장을 확대하는 이니셔티브도 필요하다. IT·BT·문화·의료분야에서 기술·경영·자본을 매개해 주는 전문가 시장을 활성화시키고, 병원경영지원서비스(MSO)와 인재과건업, 공연·전시·관광지원서비스와 인재과건업이 결합되도록 관련규제를 정비하는 것도 필요하다.⁷⁾ 그와 함께 핵심인력이 가진 기술·기능·지식 등 무형의 자본을 지분으로 하는 유한회사 등 다양한 기업형태 활성화를 위해 규제 완화 및 세제상의 유인을 제공할 수 있어야 새로운 사업기회들이 실질적인 창업으로 연결되고 일자리 창출에 기여하게 될 것이다. **□□**

<참고문헌>

- 공정거래위원회(2009), 「공정위, 자산 5조 원 이상 48개 상호출자제한기업집단 지정」, 2009년 4월 2일 보도자료.
- 김혜원(2008), 「합리적 사회안전망 강화를 위한 정책방향」, 한국노동연구원.
- 박승준(2009), 『재정확대의 거시경제적 효과 분석: 분야별 자원배분을 중심으로』, 국회 예산정책처.
- 안주엽·박진희(2005), 「지역노동시장의 구조분석」, 한국노동연구원.
- 이병희(2009), 「일자리 중심의 사회안전망 구축」, 한국노동연구원.
- 한국은행(2009a), 「2009년 경제전망(수정)」, 2009년 4월.
- _____ (2009b), 「2009년 1/4분기 실질 국내총생산(속보)」, 2009년 4월 24일.
- 허재준(2009), 「노동시장 전망에 비추어 본 고용정책 과제」, 『노동리뷰』 1월호, pp.22 ~ 30.
- 허재준·서환주·이영수(2006) 『한국경제의 구조변화와 서비스업 고용』, 한국노동연구원.
- Acemoglu, Daron(2002), “Technical Change, Inequality, and the Labor Market,” *Journal of Economic Literature* 40, March, pp.7 ~ 72.

7) MSO(Management Service Organization)는 의료행위와 관계없는 의료기관의 경영 전반을 지원하는 회사를 가리킨다. 이러한 회사의 존재는 의료행위 외에 의료장비 구매, 인력관리, 진료비 청구, 경영권 설정, 홍보, 마케팅 등 병원경영 전반에 필요한 서비스를 제공함으로써 병원운영에서 의료와 경영의 분리를 가능케 한다.